

COMPARECENCIA DE LA PRESIDENTA DE EUDEL

ANTE LA COMISIÓN DEL PARLAMENTO VASCO

**INFORME DE DUPLICIDADES E INEFICIENCIAS EN LAS ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS VASCAS**

(I.-INTRODUCCIÓN)

En primer lugar quiero agradecer la posibilidad que se brinda hoy a EUDEL de poder transmitir una valoración y análisis, desde la óptica de las administraciones locales, sobre el Informe de Duplicidades e Ineficiencias realizado por el Gobierno Vasco a petición de este Parlamento.

Somos conscientes de la importancia de nuestra participación en este tipo de procesos de reflexión. En este sentido, quiero destacar la lealtad institucional y colaboración que siempre hemos mostrado y por tanto también en este caso concreto.

Nuestro interés en esta comparecencia es poner en valor el papel que cumplen los municipios dentro del sistema institucional vasco. Queremos que este Parlamento sea consciente de la interacción de los municipios con el resto de instituciones vascas.

Una vez situados en el escenario de lo local, que es la base de la administración y la más cercana a la ciudadanía, podremos mejorar el enfoque conceptual del que parte el informe.

Como he dicho antes, EUDEL está sumamente interesada en aportar su grano de arena para evitar cualquier tipo de duplicidades o ineficiencias, pero ello

exige previamente una clarificación del proceso de reparto de responsabilidades públicas entre los diferentes niveles de gobierno en Euskadi.

Y a este respecto, les adelanto que centraré mi intervención en la importancia de una ordenación efectiva de las competencias propias de los Ayuntamientos, y de un sistema de financiación que cubra razonablemente el ejercicio de nuestra responsabilidad pública como prestadores de servicios a la ciudadanía.

(II.- NOCIÓN DE DUPLICIDADES: LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS COMO BASE PARA IDENTIFICAR SI EXISTE O NO TAL DUPLICIDAD)

Pero antes de este análisis, permítanme que lleve a cabo algunas precisiones conceptuales.

El informe lleva en su título los términos “Duplicidades” e “Ineficiencias”. Ahora bien, **¿qué se entiende por “duplicidades” y qué por “Ineficiencias”? Ambos términos pueden dar lugar a equívocos y a diversas interpretaciones.**

Así, y aunque toda “duplicidad” es en sí misma una disfunción, a la vez el término implica dualidad o repetición, y en el sector público local esto se da muy pocas veces.

El Informe considera que existe duplicidad sólo cuando un nivel de gobierno ejerce una competencia que no tiene previamente asignada por las normas. Pero desde la óptica local la cuestión es bastante más compleja.

El informe aborda el reparto competencial distinguiendo entre Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi, por un lado, y Territorios Históricos vascos, por otro. **Pero es bastante impreciso en lo que respecta a la**

asignación de competencias locales. Aún y cuando ha sido elaborado con una muestra de **9 municipios** en función de su peso demográfico.

Y esta falta de asignación expresa es importante **porque las competencias municipales no están tampoco fijadas ni en la Constitución ni en el Estatuto.** Solamente recoge unos ámbitos materiales de competencias a favor de los municipios que deberán luego ser concretados por el legislador sectorial.

Este es el dato determinante: **en definitiva es el legislador sectorial el que fija las competencias de los Ayuntamientos vascos.**

(III.- UN SISTEMA COMPLEJO. INSUFICIENTE DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LOCALES)

Nadie duda de **la complejidad que ofrece la arquitectura institucional vasca,** que se asienta sobre tres niveles territoriales de gobierno bien diferenciados: Comunidad Autónoma, Territorios Históricos y Entes locales (especialmente, municipios, y en el caso alavés los concejos y cuadrillas, que no han sido considerados en este análisis).

En este sistema los municipios sufrimos una situación de incertidumbre sobre cuáles son nuestras responsabilidades efectivas, lo que conduce a los ayuntamientos a una relación de cierta dependencia o subordinación frente a otros niveles de gobierno.

Además el legislador básico del Estado ha establecido un sistema de competencias locales escasamente preciso y muy frágil en su configuración, que se asienta sobre las siguientes piezas:

- a) Una cláusula general de atribución de competencias que habilita, en

principio, para promover toda clase de servicios que contribuyan al interés vecinal.

- b) Un listado de competencias o atribuciones puntuales atribuidas por el legislador sectorial.
- c) Un listado variable de servicios obligatorios, según el nivel de población de cada municipio.
- d) Una facultad de los Ayuntamientos de realizar una serie de “actividades complementarias” de las que sean propias de otras Administraciones Públicas.
- e) La facultad de ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas.

Dicho en otros términos: los municipios vascos disponen en última instancia de las competencias que nos reconoce en cada caso el legislador sectorial estatal y, especialmente, el legislador vasco.

Por tanto, ¿Cómo podemos identificar en qué casos hay realmente una “duplicidad” de intervenciones públicas sin previamente definir cuáles son en su exactitud los ámbitos de responsabilidad o de competencia de los municipios?.

(IV.- DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS/ LEY MUNICIPAL)

Se debe tener en cuenta que los municipios compartimos competencias con el resto de administraciones en la mayoría de sus ámbitos de actuación, salvo los propiamente locales (alumbrado, servicios de limpieza viaria, tratamiento de residuos, en fin...).

La autonomía local requiere por tanto, disponer de un ámbito de responsabilidades públicas bien acotado, previamente definido y con carácter estable, que esté al margen de las coyunturas políticas y garantizado como espacio de autogobierno municipal.

Así lo dejó bien patente el Documento “Bases para una Ley Municipal de Euskadi” que en el año 2010 aprobó la Ejecutiva de EUDEL, donde se pedía expresamente una definición clara y precisa de cuáles eran nuestras competencias propias.

El legislador vasco tiene que ser capaz de identificar cuáles son los ámbitos competenciales específicos propios de los municipios vascos. Otra cosa diferente es a través de qué fórmulas se ejercitarán tales competencias.

Ahora bien, **todo lo anterior no significa que el sistema no funcione. Funciona y funciona razonablemente bien.** Que es mejorable? Con ese ánimo venimos a esta comparecencia.

(V.- GASTOS NO OBLIGATORIOS Y COMPETENCIAS IMPROPIAS DE LOS AYUNTAMIENTOS: UNA HERENCIA DE UN MAL SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS A LOS MUNICIPIOS).

Disculpen la insistencia. Sucede que la indefinición de las competencias municipales tiene consecuencias directas sobre la financiación local. Si tuviésemos **un sistema más depurado** en la atribución de competencias municipales tendríamos una asignación de recursos más justa, evitando riesgos de ineficiencias en la gestión.

No podemos abandonar a los ayuntamientos y dejarlos a su suerte. Un ayuntamiento no puede cerrar, tiene la persiana abierta 24 horas, 365 días al año. Por tanto, la asignación de competencias debe venir acompañada de financiación suficiente.

A este respecto quiero hablarles de los gastos no obligatorios de los municipios o, dicho también de forma poco precisa, en el ejercicio de competencias impropias.

EUDEL realizó en el año 2003, y actualizó en 2007, un **estudio** bajo el título “**Análisis del gasto de los ayuntamientos de Alava/Araba, Gipuzkoa y Bizkaia en servicios no obligatorios**”, siguiendo una metodología similar a otros trabajos realizados en el Estado. **El dato más significativo** que aportaba el estudio es el siguiente:

Del total de gastos de funcionamiento de los municipios (cap 1, 2, 4), un 32% se destinaban a hacer frente a servicios no obligatorios. La pregunta es obligada: ¿Por qué los prestan los municipios? ¿Se debe a que no los llevan a cabo los otros niveles de gobierno territorialmente más amplios?

Por eso-y con todas las cautelas que quieran ustedes adoptar-: los municipios vascos hacemos muchas más cosas de las que específicamente nos atribuyen las leyes.

Y esto tiene un impacto financiero considerable,... pero, en cuanto administración de proximidad, las hemos tenido que asumir, ya sea porque otros niveles de gobierno no las ejercían, las desarrollaban de forma insuficiente o era necesario complementarlas a través de actividades adicionales con el fin de mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos.

En todo caso, ante las exigencias de “estabilidad presupuestaria” y la prohibición absoluta de incurrir en déficit público, no cabe duda de que los primeros interesados en esta clarificación competencial somos los **Ayuntamientos vascos**.

Todo lo que les he expuesto hasta ahora, nos hace decir que en el ámbito local no resulta tan fácil establecer una relación directa entre competencias impropias y “duplicidades” o “ineficiencias”.

¿Cuándo podríamos hablar de “competencias impropias”?

a) En primer lugar en aquellos casos en los que un Ayuntamiento ejercita una competencia atribuida a otro nivel territorial de gobierno.

En este caso sólo habría duplicidad cuando el Ayuntamiento la ejerza “en paralelo” a otra.

No habría duplicidad, a nuestro entender, en el supuesto de que el Ayuntamiento ejerciera una actividad complementaria.

Vayamos a lo concreto. Pondré tres ejemplos:

1) Las residencias de personas mayores es una competencia foral que se viene ejerciendo históricamente por determinados municipios y que actualmente, como señala el estudio no tiene amparo normativo. Según el estudio este ejemplo sería una “duplicidad”.

¿Cuál debe ser la solución?. Debería ser que la administración foral competente se hiciese cargo de la misma. Ahorabien, en tanto ello no es posible, la financiación destinada a los municipios debería ser adecuada y suficiente. La realidad nos demuestra que el déficit derivado termina siempre siendo asumido por el municipio.

2) Un segundo ejemplo es el de la competencia en materia de Empleo. Este es uno de los ejemplos más paradigmáticos y actuales de competencia impropia. Pero su ejercicio ha venido siendo “alimentado” e impulsado a través de la política de subvenciones por otros niveles de gobierno.

Los municipios hemos destinado y destinamos muchos recursos personales y materiales al empleo. Incluso hemos configurado una red de agencias de desarrollo como elemento organizativo para la gestión de esta materia. No lo hemos hecho por capricho sino **para responder primero, a las demandas de la sociedad** que nos exige ser parte activa en esta materia. Y segundo, **como obligación ante los requerimientos de cooperación por parte de las instituciones** que sí tienen la competencia y que han fomentado una política de ayudas y subvenciones para que fuésemos los ayuntamientos quienes la ejerciéramos.

Una vez culminada la transferencia de la competencia de empleo a la

Comunidad Autónoma, se constituyó **Lanbide** y se le asignó la tarea de gestionar la competencia. Desde los municipios reclamamos que esta gestión se haga en términos de cooperación y eficiencia y que para ello se tengan en cuenta los recursos personales y materiales que se destinan por los municipios a esta materia. Lanbide, lejos de actuar en términos de eficiencia, decide contratar nuevo personal prescindiendo del ya existente en las agencias de desarrollo locales.

Este es un ejemplo de cómo se puede incurrir en duplicidad o ineficiencia por quien es el titular de la competencia cuando prescinde de la cooperación institucional como modo de gestión.

3) Un tercer ejemplo, en este caso, de actividad complementaria son las escuelas de música. Se trata de un ejemplo de competencia de otras administraciones que vienen siendo ejercidas por los municipios, con carácter complementario, sin que ello haya de significar necesariamente duplicidad o ineficiencia. En estos casos lo razonable sería el establecimiento de **convenios plurianuales** con financiación suficiente, teniendo en cuenta, además, que el conjunto de municipios afectados no es la generalidad.

Hemos visto tres ejemplos de competencias impropias en los que los ayuntamientos ejercitan competencias atribuidas a otros.

b) Vayamos ahora a las competencias impropias en ámbitos que no están expresamente atribuidos a ningún nivel de gobierno.

Un ejemplo es el desarrollo económico local. Ésta no es una competencia atribuida expresamente como tal a los municipios, pero en la práctica, es una materia a la que los ayuntamientos destinan una parte importante de sus

recursos.

Tras estos ejemplos, cabe preguntarnos...¿hemos sido los ayuntamientos vascos ineficientes? ¿Hemos incurrido en duplicidades en la prestación de los citados servicios?

Creo que hemos sido responsables.

(VI.- LA POLÍTICA SUBVENCIONAL COMO EJEMPLO DE TRASLACIÓN DE RRESPONSABILIDADES COMPETENCIALES A LOS MUNICIPIOS)

Para finalizar este bloque, muchas de estas competencias impropias las venimos ejerciendo porque **otros niveles de gobierno ejecutan sus políticas sectoriales mediante el concurso del nivel local y para ello se acude a la figura de las ayudas o subvenciones.**

En algunas ocasiones, estas ayudas sirven para la realización o fomento de acciones concretas. En otras deben destinarse directamente a la contratación de personal. El problema radica en aquellos casos en que, ya sea por restricciones presupuestarias o ya sea por decisiones políticas, esas ayudas desaparecen y el nivel municipal debe seguir costeando el personal contratado y seguir atendiendo a esa demanda social, o en el mejor de los casos, disminuye la subvención y el ayuntamiento debe suplir esa disminución con recursos propios.

Pongamos un ejemplo: los euskaltegis municipales. La enseñanza del euskera para adultos es una de esas competencias impropias que los ayuntamientos gestionamos.

HABE financiado el salario de personal administrativo y del profesorado, y los ayuntamientos han de hacer frente al coste de seguridad social de ese personal, así como a los gastos de funcionamiento e inversión de los euskaltegis. EUDEL firmó un acuerdo con el Departamento para que, en tanto no se decidiese con carácter definitivo sobre la gestión de esta materia y su financiación, se incrementase la financiación para aquellos municipios que precisaban contratar profesores adicionales.

Este acuerdo ha sido incumplido y se ha trasladado a los municipios la responsabilidad de aportar ellos mismos ese déficit de financiación o reducir las matriculaciones para ajustarlas a las subvenciones. Es decir, lejos de abordarse esta competencia con criterios de suficiencia económica, se traslada a los municipios las consecuencias de su ajuste. Lo fácil es recortar la transferencia, lo difícil es gestionar el recorte.

Si analizamos los presupuestos del Gobierno para 2012 observamos que la disminución de transferencias a los ayuntamientos para el ejercicio de ciertas competencias tiene carácter general. Así, si la disminución del capítulo 4 de Transferencias Corrientes es del 3,3%, las destinadas a municipios disminuyen el 12,2%, y por lo que respecta a las Transferencias de Capital, si la disminución del capítulo 7 con carácter general es del 4,6%, la que afecta a los municipios es del 17,5%.

Con toda sinceridad les digo, señoras y señores parlamentarios, los datos no pueden ser más concluyentes: un tratamiento muy poco atento a las necesidades de los municipios vascos.

Y para acabar, lo que no podemos seguir haciendo, es involucrar

sistemáticamente a los municipios en la financiación de las competencias de otras administraciones.